
Recensie

Carla van Baalen en Alexander van Kessel ed., *Kabinetsformaties 1977-2012* (Boom, Amsterdam, 2016; 680 pp.) ISBN 978 94 6105 466 1; €27,90.

‘Het fascinerende proces van machtsvorming, dat zich afspeelt tussen het bekend worden van de verkiezingsuitslag en het aantreden van het nieuwe kabinet’, zo omschrijven Carla van Baalen en Alexander van Kessel het centrale onderwerp van hun studie.¹ De twee eindredacteuren van *Kabinetsformaties 1977-2012* zijn net als de overige acht auteurs werkzaam bij het in Nijmegen gevestigde Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG). Zij voeren hun werk aan als een vervolg op twee eerder verschenen boeken van CPG-medewerkers.² In vijftien hoofdstukken, corresponderend met het aantal kabinetsformaties tussen 1977 en 2012, wordt de lezer ingewijd in één van de meest ondoorzichtige onderdelen van de Nederlandse democratie. De overkoepelende vraag die men tracht te beantwoorden draait om de zoektocht naar de factoren die van invloed zijn op het verloop en de uitkomst van de kabinetsformatie.

De procedurele aspecten en het historisch kader van de formatie komen weliswaar aan de orde in een zeer bondige inleiding, maar de auteurs hadden zich hier wat meer ruimte mogen gunnen. Zij gebruiken de inleiding nu voornamelijk om de verschillende invalshoeken van het onderzoek uiteen te zetten. De politiek-maatschappelijke en economische context ontbreken uiteraard niet en er wordt ook gekeken naar de wisselwerking tussen enerzijds de onderhandelaars en anderzijds de fractie, partij en achterban. Veel aandacht gaat bovendien uit naar het daadwerkelijke verloop van de onderhandelingen, de persoonlijke verhoudingen tussen de hoofdrolspelers, de wijze waarop men verantwoording aflegt, de veranderende positie van de koningin en de invloed van de media.

Wat volgt is een vrij gedetailleerde, zo nu en dan zelfs minutieus gereconstrueerde reis door vijfendertig jaar formatiegeschiedenis. De historische distantie maakte het de auteurs naar eigen zeggen mogelijk om – met uitzondering van het laatste hoofdstuk over kabinet-Rutte II (2012) – betrokken politici zover te krijgen terug te blikken op hun ervaringen. Naast deze circa vijftig interviews werden ook de notulen van de vergaderingen

¹ C. van Baalen en A. van Kessel ed., *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016) 8.

² F. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966). P. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973* (Den Haag 1983).

van de Eerste en Tweede Kamer, kranten- en tijdschriftartikelen, televisie-uitzendingen, (dagboek)notities van politici en archieven van zowel politieke partijen als ministeries gebruikt als primair bronmateriaal. In combinatie met de indrukwekkende hoeveelheid secundaire literatuur levert het de auteurs een degelijke fundering op voor een overzichtswerk van deze omvang.

Enigszins opvallend is echter de afwezigheid van kritische evaluatie van vooral de dagboeken, notities en interviews. Te meer omdat de indruk gewekt wordt dat sluwe onderhandelings tactieken, prestige en profileringsdrang, maar ook onenigheid binnen de fracties voortdurend terugkerende elementen zijn. Voor betrokkenen bij de formaties van de kabinetten-Van Agt (1977, 1981, 1982), -Lubbers (1982, 1986, 1989) en -Kok (1994, 1998) is het Binnenhof geen dagelijkse realiteit meer. Logischerwijs zijn zij eerder geneigd open kaart te spelen dan de vormgevers van de kabinetten-Balkenende (2002, 2003, 2006, 2007) en -Rutte (2010, 2012), van wie velen nog politiek actief zijn. Het zal meer ruimtegebrek dan onwil zijn geweest dat de schrijvers zich beperkten tot de voornamelijk descriptieve wijze waarop men nu gebruik maakt van deze bronnen.

Het organische proces van formeren – ‘een plant groeit niet door aan zijn bladeren te trekken’, aldus informateur De Koning in 1986 – krijgt in ieder hoofdstuk op dezelfde wijze gestalte.³ De opzet volgt namelijk het chronologische verloop van de formatie met de directe aanloop naar de verkiezingen en de aansluitende consultatieronde(s) bij de koningin, het verkennen, informeren, onderhandelen en formeren als terugkerende elementen. Het biedt de lezer voldoende houvast en dat is geen overbodige luxe. Zo neemt de analyse van ‘de moeder aller formaties’, die van kabinet-Van Agt I, maar liefst zeventig pagina’s in beslag en ook het hoe en waarom van kabinet-Rutte I vergt een lange adem.⁴ Het risico om door de bomen het zicht op het formatiebos te verliezen is aanwezig, maar de vindingrijke wijze waarop de auteurs het proces uit diverse invalshoeken blijven belichten, behoedt de lezer voor deze valkuil en houdt de aandacht vast. Bovendien maakt deze benadering het mogelijk om de opeenvolgende fases van verschillende formaties met elkaar te vergelijken.

Door formaties te historiseren leveren de auteurs een belangrijke

³ Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties*, 172.

⁴ Ibidem, 11.

bijdrage aan het debat over de politieke cultuur in Nederland. Hoewel drieënhalve jaar formeren op vijfendertig jaar parlementaire geschiedenis kort lijkt, is het resultaat van de formatie van doorslaggevend belang voor de aansluitende regeerperiode. Door dit cruciale proces van machtsvorming centraal te stellen, maken de schrijvers niet alleen beter inzichtelijk welke factoren hierop van invloed zijn, maar laten ze ook zien hoe de politieke cultuur zich door de jaren heen ontwikkelde. Deze werkwijze – de auteurs spreken zelf van empirisch onderzoek – maakt op treffende wijze duidelijk hoe persoonlijke verhoudingen en de onderlinge chemie of de afwezigheid daarvan vaak van doorslaggevend belang waren. Zo wordt informateur De Gaay Fortman aangehaald, die al in 1981 concludeerde dat de onderhandelaars niet alleen worden geleid ‘door hun beginselen en politieke overtuigingen, maar ook door hun driften, hun sympathieën, hun ambities en hun behoefte aan erkenning’.⁵ Hij doelde in eerste instantie op de uiterst moeizame relatie tussen CDA- en PvdA-leiders Van Agt en Den Uyl, maar het blijkt een tijdloze conclusie.

Ook onenigheid binnen fracties leverde regelmatig grote spanningen op. De confessionele fusie van KVP, CHU en ARP in 1980 resulterend in het CDA is het meest sprekende voorbeeld dat aan de orde komt. De botsende confessionele bloedgroepen doen een gefrustreerde fractiemedewerker verzuchten dat ‘in plaats van zich te bekommeren om de vraag, hoe dertien miljoen mensen bestuurd moeten worden, ons leiderscollectief liever discussie voert over de vraag, wie de eerste is in het Koninkrijk der Hemelen’.⁶ Fricatie was niet voorbehouden aan de confessionelen; zo wordt beschreven hoe de LPF na een stormachtige entree in 2002 net zo snel weer ten onder ging aan de sterk uiteenlopende interpretaties van Fortuyns gedachtegoed. Zijn conservatief-populistische ideeën brachten enkele jaren later ook ideologische twisten op gang binnen de VVD. Deze verdeeldheid werd in 2006 onmiddellijk afgestraft door het electoraat. Dit is illustratief voor de interactie tussen kiezer en gekozene in de Nederlandse democratie. Dat lijkt een al te makkelijk cliché, maar de wijze waarop de auteurs deze dynamiek analyseren doet nooit achterhaald of voor de hand liggend aan.

Deze wisselwerking tussen de politieke elite enerzijds en de bevolking anderzijds wordt, naast verkiezingen, grotendeels gefaciliteerd door de

⁵ Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties*, 541.

⁶ *Ibidem*, 24.

media. De analyse van dit fenomeen is één van de sterkst uitgewerkte onderdelen van het boek en bewijst dat de media niet alleen het publiek beïnvloeden, maar ook een niet mis te verstane rol spelen in formatieonderhandelingen. Politici trekken zich de berichtgeving aan en proberen deze regelmatig naar hun hand te zetten. De veelvuldig gebruikte strategie van informatie lekken is alom bekend, hoe dit nadelig doorwerkt in het onderlinge vertrouwen van de onderhandelaars veel minder. De reconstructie van de onderhandelingen aan de hand van (niet eerder gebruikt) archiefmateriaal en interviews levert op dit punt een waardevolle bijdrage aan het boek.

Een ander terugkerend element is het ongeduld van het publiek en onder aanvoering van het altijd kritische journaal klinkt ook vaak de klacht over de gebrekkige informatievoorziening door de onderhandelende partijen. Soms is die klacht terecht, bijvoorbeeld als Kok in 1989 aan nieuwsgierige journalisten onthult: 'Ik heb vanavond op zijn verzoek een uurtje met de heer Lubbers gepraat. Dat was ook niet onnuttig.'⁷ Platitudes en nietszeggende uitspraken als deze zijn eerder regel dan uitzondering, concluderen de auteurs, maar het is onderdeel van een duidelijke strategie van geheimhouding. Een strategie die zijn vruchten afwerpt, maar in de loop der jaren lastiger te handhaven blijkt.

De technologische ontwikkelingen op het gebied van communicatie – van de snelle correspondentie per mail tot steeds geavanceerdere mobiele telefoons en de komst van sociale media – zijn de formatiedynamiek steeds heftiger gaan beïnvloeden. Zo was het CDA in 2003 voortdurend onderhandelingspartner PvdA te snel af door het fractiebrede gebruik van de BlackBerry, voorzag Halsema in 2010 haar achterban van updates middels een Twitterspreekuur en hield Wilders in diezelfde periode op zijn iPad het nieuws vanaf de onderhandelingstafel in de gaten. Voorbeelden die illustreren hoe de invloed van de media steeds turbulenter wordt en zo resulteert in een nog onvoorspelbaarder formatieproces.

Ze reflecteren ook de onrust in het politieke en maatschappelijke klimaat van de eenentwintigste eeuw, zo stellen de auteurs in de slotbeschouwing. Tussen 1977 en 2012 hadden onderhandelaars regelmatig te maken met crises die hun weerslag hadden op de formatie. Onder andere de Molukse treinkaping (1977), de moord op Pim Fortuyn (2002) en de inval in Irak (2003) passeren de revue. De periode na de eeuwwisseling

⁷ Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties*, 207.

wordt echter vooral gekenmerkt door de verruwing van het debat en de versplintering van het politieke landschap.

Het afsluitende hoofdstuk is in recapitulerend opzicht sterk, maar aan toekomstperspectieven wagen de auteurs zich nauwelijks. De voornaamste conclusie van het onderzoek naar de factoren die van invloed waren op de formaties is dat chemie en onderling vertrouwen tussen onderhandelaars een cruciale rol spelen in het formatieproces. Deze uitkomst kunnen de auteurs in 680 pagina's voldoende hard maken, bovendien voorzien zij de lezer op weg daar naartoe van een enorme hoeveelheid wetenswaardigheden. Voor een overzichtswerk van dit formaat is het ontbreken van enkele bijlages met overzichtelijke weergave van verkiezingsuitslagen, formatiedata en portefeuillevverdeling van de kabinetten wel een groot gemis.

Het boek biedt voldoende aanknopingspunten voor verder onderzoek. Zo kan vervolgonderzoek zich meer richten op de situatie buiten de eigen landsgrenzen die ongetwijfeld ook haar neerslag had op het formatieproces in Nederland. Daarnaast kan het boek dienen als vertrekpunt voor nieuw transnationaal vergelijkend onderzoek naar het proces van machtsvorming in moderne parlementaire democratieën. Kortom, *Kabinetformaties 1977-2012* is niet vrij van onvolkomenheden, maar de grondige analyse van de formaties van de afgelopen vijfendertig jaar vormt absoluut een waardevolle bijdrage aan de kennis van de machtsvorming binnen de parlementaire democratie en aan het debat over de Nederlandse politieke cultuur.

Frank de Vries